

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES

QUINTO PERIODO ORDINARIO DE LA XLIII LEGISLATURA

21ª SESION EXTRAORDINARIA

PRESIDE EL DOCTOR GONZALO AGUIRRE RAMIREZ
(Presidente)

ACTUAN EN SECRETARIA LOS TITULARES DOCTOR JUAN HARAN URIOSTE Y SEÑOR MARIO FARACHIO

SUMARIO

1) TEXTO DE LA CITACION

"Montevideo, 20 de junio de 1994.

La CAMARA DE SENADORES se reunirá en sesión extraordinaria, a solicitud de varios señores senadores, mañana martes 21, a la hora 17, a fin de considerar el proyecto de ley por el que se establecen normas sobre operaciones de comercio exterior.

(Carp. Nº 1384/93 - Rep. Nº 830/94).

LOS SECRETARIOS".

"Montevideo, lunes 20 de junio de 1994.

Sr. presidente de la
Cámara de Senadores
Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez
Presente

De nuestra mayor consideración:

Los senadores abajo firmantes solicitamos a Ud. según la facultad que nos confiere el Reglamento de la Cámara de Senadores, para que se reúna la Cámara de Senadores en forma extraordinaria para el día de mañana martes 21 de junio a las 17:00 horas a los efectos de considerar el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes sobre Operaciones sobre Comercio Exterior.

Sin otro motivo, saludamos a Ud. atte.

Carlos Bouzas, Reinaldo Gargano, Danilo Astori, Leopoldo Bruera, Mariano Arana, Jaime Pérez, Jorge Gamarra. Senadores".

2) ASISTENCIA

ASISTEN: los señores senadores **Ache, Alonso Tellechea, Arana, Astori, Batalla, Bouzas, Bruera, Cassina, Elso Goñi, Gamarra, Gargano, Grenno, Irurtia, Millor, Pereyra, Pérez, Ricaldoni** y **Zumarán.**

FALTAN: con licencia, los señores senadores **Amorín Larrañaga, Belvisi, Blanco, Jude** y **Korzeniak;** con aviso, los señores senadores **Librán Bonino, Raffo, Santoro, Silveira Zavala** y **Urioste;** y, sin aviso, los señores senadores **Besozzi, Bianchi, Bouza, González Modernell, Hackenbruch, Ramírez** y **Pozzolo.**

3) DENUNCIAS DE PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL AMBITO DEL BANCO DE SEGUROS DEL ESTADO. Comisión Investigadora.

SEÑOR PRESIDENTE. - Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 7 minutos)

SEÑOR ALONSO TELLECHEA. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA. - En nombre de la Comisión Investigadora sobre presuntas irregularidades en el Banco de Seguros, solicito se me permita hacer una breve exposición que va a tomar aproximadamente cinco minutos.

SEÑOR PRESIDENTE. - Está autorizado, señor senador.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA. - La Comisión Investigadora se reunió en la tarde de hoy tal como lo tenía previsto regularmente, modificando el orden del día, a los efectos de considerar, a instancias del señor senador Grenno, uno de los temas que estaba dentro de los asuntos a estudio por parte de esta Comisión. Motivó esta solicitud el tratamiento parcial que un medio de prensa le dio, en el día de hoy, a la información a la que vamos a hacer referencia.

Fue así que la Comisión sesionó contando con la presencia del señor senador Grenno, del Directorio del Banco de Seguros del Estado en su totalidad, así como del gerente general y asesores. De esta manera, entonces, se procedió a concretar la investigación referente a la cancelación de una primera cuota de un acuerdo de conmutación y liquidación de reaseguros con la Compañía Mission Insurance de Los Angeles, Estados Unidos.

Se recibió por parte de la Gerencia General y del Directorio del Banco de Seguros la información de que el procedimiento seguido por la Institución, con motivo de esa cancelación, fue correcto, utilizándose las cuentas bancarias y los métodos regulares, así como que se perfeccionó la operación tal como se hace normalmente en este tipo de asuntos. Asimismo, se deja constancia de que existían pruebas complementarias solicitadas especialmente a instancias de esta investigación, que confirmaban que el giro por U$S 1:451.000, que oportunamente el Banco de Seguros destinó para esa cancelación, operó específicamente sobre la deuda que tenía la Institución.

De acuerdo con la información que fue completada en el día de la fecha por parte de los integrantes del Directorio y el gerente general, esta Comisión por unanimidad de los presentes -cabe aclarar que en el momento de tomar la decisión no estaba presente el señor senador Bouza- decide declarar que el procedimiento ha sido correcto y que no caben dudas con respecto a que estos fondos fueron destinados a la cancelación de esa deuda. De manera que no caben dudas, repito, sobre quién fue el destinatario final que, en definitiva, lo fue la Compañía Mission Insurance de Los Angeles, Estados Unidos.

Queríamos hacer esta aclaración en el Pleno, a expreso pedido del señor senador Grenno, a los efectos de que no queden dudas sobre este tema que está analizando la Comisión, así como sobre la corrección de los procedimientos utilizados.

SEÑOR PRESIDENTE. - Queda constancia de lo expresado por el señor senador Alonso Tellechea en nombre de la Comisión Investigadora sobre denuncias por presuntas irregularidades en el ámbito del Banco de Seguros del Estado.

4) OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR. Se establecen normas. Proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE. - El Senado entra al orden del día con la consideración de su único punto: "Proyecto de ley por el que se establecen normas sobre operaciones de comercio exterior. (Carp. Nº 1384/93 - Rep. Nº 830/94)".

(Antecedentes:)

"Carp. Nº 1384/93
Rep. Nº 830/94

CAMARA DE REPRESENTANTES

La Cámara de Representantes, en sesión de hoy, ha sancionado el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. - Es libre la importación de toda clase de mercaderías (artículo 49 del decreto-ley Nº 15.691, de 7 de diciembre de 1984, Código Aduanero) sin perjuicio de las prohibiciones establecidas o que se establecieron por ley y de la facultad atribuida al Poder Ejecutivo por el literal C) del inciso segundo del artículo 2º de la ley Nº 12.670, de 17 de diciembre de 1959.

Art. 2º. - En el ejercicio de las atribuciones que las leyes vigentes le confieren, la Dirección Nacional de Aduanas no autorizará el despacho de ninguna mercadería que no haya sido previamente autorizado por el Banco de la República Oriental del Uruguay. Para ello, el Banco de la República Oriental del Uruguay efectuará la codificación de la mercadería de importación, controlará los valores, origen y procedencia, y toda la documentación habilitante de la operación, pudiendo disponer las inspecciones que entienda necesarias y deberá autorizar toda importación adecuada a las normas legales y reglamentarias vigentes.

Como excepción, el Poder Ejecutivo, por decreto, podrá excluir categorías de mercaderías de la exigencia de autorización previa por el Banco de la República Oriental del Uruguay, solamente cuando su naturaleza, su destino o el carácter transitorio de su ingreso al país lo hagan necesario.

Art. 3º. - El Poder Ejecutivo reglamentará los procedimientos que deberán cumplirse para la autorización de las importaciones y recaudación de los tributos y gravámenes que recaen sobre la importación o se generen en ocasión de la misma y coordinará por vía reglamentaria la actuación del Banco de la República Oriental del Uruguay y de la Dirección Nacional de Aduanas en la materia, aplicando los siguientes principios de procedimiento:

A) Unificación de trámites y criterios, cumplimiento conjunto y simultáneo de las diligencias necesarias por ambos organismos, en cuanto sea posible.

B) Desconcentración funcional y territorial.

C) Economía, celeridad y eficacia.

D) Verdad material y presunción de verdad salvo prueba en contrario.

E) Informalismo en favor del administrado.

F) Flexibilidad, materialidad y ausencia de ritualismos.

G) Consulta a todas las partes interesadas.

H) Soluciones para las fuentes de trabajo afectadas.

Art. 4º. - Si en el cumplimiento conjunto y simultáneo de los trámites unificados -literal A) del artículo 3º - no existiera acuerdo entre el Banco de la República Oriental del Uruguay y la Dirección Nacional de Aduanas, el asunto será elevado al Ministerio de Economía y Finanzas para su resolución. Lo mismo ocurrirá si el importador no aceptara los términos propuestos de común acuerdo por ambos organismos. En tales casos, cuando la cuestión no refiera a la posibilidad de la importación en sí misma sino a sus requisitos y condiciones, podrán despacharse a plaza las mercaderías siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

A) Pago previo del gravamen liquidado sobre el valor declarado.

B) Fianza o depósitos bancarios que garanticen suficientemente la diferencia que pudiere interceder entre el gravamen pagado y el valor mayor de los propuestos por los organismos intervinientes.

Será aplicable, asimismo, el artículo 11 del decreto-ley Nº 14.629, de 5 de enero de 1977.

Art. 5º. - Lo dispuesto por la presente ley no modifica el régimen vigente en materia de admisión temporaria y "drawback", que continuarán rigiéndose por las leyes Nº 3.816, de 15 de julio de 1911, y Nº 4.268, de 12 de octubre de 1912, los artículos 48, 50, 105 y 106 del Código Aduanero, decreto-ley Nº 15.691, de 7 de diciembre de 1984, y sus decretos reglamentarios dictados o a dictarse.

Art. 6º. - Deróganse los artículos 2º y 9º de la ley Nº 10.000, de 10 de enero de 1941, y el artículo 5º del decreto-ley Nº 14.988, de 7 de enero de 1980, en cuanto refieren a importaciones, así como el inciso quinto del artículo 25 del decreto-ley Nº 14.629, de 5 de enero de 1977, en la redacción dada por el artículo 152 de la ley Nº 16.320, de 1º de noviembre de 1992.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 8 de diciembre de 1993.

Luis A. Heber
Presidente

Horacio D. Catalurda
Secretario

CAMARA DE REPRESENTANTES
Comisión de Hacienda

INFORME EN MINORIA

Señores representantes:

I - **Una afirmación**

Nuestro país ha recorrido en los últimos años el loable esfuerzo por desburocratizarse. Ello no deja de ser fundamental en un medio con profundas convicciones burocráticas tanto en el área pública como privada.

Los cambios en nuestro país, deben también incidir sobre la mencionada concepción, como uno de los modos de mejorar los procesos productivos, en aras de la necesaria competitividad de los costos nacionales ante los exigentes mercados internacionales. Ese es un convencimiento de los abajo firmantes.

Los que se oponen al presente proyecto de ley han emitido un paralogismo de falsa oposición, tratando de incidir por todos los medios, a efectos de imponerle a la opinión pública que este tema es entre quienes quieren cambiar el país y quienes no queremos hacerlo.

Hasta ahora se han quedado en eso tan sólo y por lo tanto no han logrado que se acepte esa peregrina tesis.

Los avances en la modernización del Estado no pueden entenderse tan simplemente como decir "... quince mil sellos menos, cuarenta mil firmas menos, tres millones de dólares ahorrados por año...", pues ello aparece como una desburocratización frívola y libresca. Hay que observar qué es lo que se afecta y luego actuar responsablemente sin espasmos que sólo arrojan confusión y la convicción de un manejo equivocado sobre un tema tan específico y particular, en donde se entrecruzan los intereses del Estado y de los particulares.

II - **Algunos datos sobre el proyecto**

Hecha esta introducción diremos que oportunamente el Senado dio media sanción al proyecto que suscribimos. La misma fue posible con el concurso de mayorías muy nítidas, que obraron en el sentido de posibilitar un marco adecuado, a los efectos de promover soluciones a problemas planteados en el ámbito de las operaciones de comercio exterior, sea en su regulación, control y tramitación. En el tratamiento del proyecto de ley estuvieron presentes siempre, las dificultades prácticas en la aplicación de los Decretos 333/92 y 334/92 de 16 de julio de 1992, como asimismo la aplicación del inciso final del artículo 152 de la ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992.

Otras leyes, por su incidencia en el tema debieron ser analizadas en el seno de la Comisión, entre ellas la ley N° 10.000, de 10 de enero de 1941, la ley N° 12.670, de 17 de diciembre de 1959 y el artículo 492 de la ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, vinculadas todas ellas directamente con las normas que introdujeron cambios en la citada actividad.

Las dificultades planteadas en lo previo, es decir durante 1992, obligaron al Poder Ejecutivo a prorrogar la aplicación del llamado "Documento Unico de Importación", hasta el mes de julio del corriente año.

Luego de esa fecha el nuevo sistema se comienza a aplicar de modo improvisado, tal como surge de las actas de la Comisión, generándose por lo antedicho, circunstancias que afectaron al sector en forma negativa.

Dificultades que al día de hoy siguen manifestándose en muchos órdenes de las gestiones en cuestión.

III - **En nuestra Cámara**

El tema en sí es de larga data en nuestra Cámara de Diputados. Desde 1991 la Cámara debió medirse ante la voluntad del Poder Ejecutivo por quitar el marco legal que sostenía al Banco de la República Oriental del Uruguay en el contralor del comercio exterior. Fue así que la Cámara, tanto en 1991 como en 1992, negó esa posibilidad. Esta incidencia se desarrolló en el marco de las Rendiciones de Cuentas de los mencionados años.

Sin embargo en el pasaje de la Rendición de Cuentas por el Senado durante 1992, esa Cámara introdujo algunas normas que cambiarían el "statu quo" en el campo del contralor y tramitación de las operaciones del comercio exterior.

Dado que se trataba de una Rendición de Cuentas, la Cámara homologó el Mensaje del Senado y por lo tanto no se discutieron nunca las modificaciones que introdujo el Senado. No impugnamos el procedimiento, algún firmante de este Informe también sumó su voto a un acuerdo político para no dificultar la aprobación de la Rendición de Cuentas tratada en 1992. Pero advertimos que la Cámara en lo previo había sostenido una posición distinta a la que tuvo que homologar cincuenta días más tarde.

IV - **Ya en 1993**

Posicionadas todas las normas referidas, el 1° de julio de 1993 se comienzan a aplicar las nuevas disposiciones cuya piedra angular es el llamado "Documento Unico de Importación", sobreviniendo todo tipo de dificultades, como ya hemos consignado. Allí interviene el legislador y se origina en el Senado el presente proyecto de ley, el que consta de cinco artículos que han provocado un sinnúmero de controversias tanto en medios parlamentarios como empresariales.

El artículo 1° suspende la disposición final del artículo 152 de la ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1990 y restablece el régimen de contralor, regulación y tramitación de las operaciones de comercio exterior, instaurando la plena vigencia de los sistemas y criterios de verificación física, codificación, valoración y control de documentos de las mencionadas operaciones, que se encontraban vigentes al 1° de enero de 1992, quedando sin efecto las normas dictadas posteriormente. Este artículo 1°, declara tal como lo hizo la Cámara el año pasado, en vigor los artículos 2° y 9° de la ley N° 10.000, de 10 de enero de 1941 y del artículo 16 de la ley N° 12.670, de 17 de diciembre de 1959.

Sobre este artículo se ha dicho que es inconstitucional, en virtud que invadiría la materia propia del decreto del acto administrativo, estigma que el Poder Ejecutivo no aplicó cuando le cupo modificar por decreto disposiciones con rango de ley por intermedio de los decretos del 16 de julio de 1992.

Ante la negativa del Parlamento y más específicamente de la Cámara de Representantes a derogar los artículos 2° y 9° de la ley N° 10.000, se pretendió saltear la inevitable derogación por ley de esas normas, ignorándolas por decreto.

Un capítulo aparte merecería el inciso final del artículo 152 de la ley N° 16.320, pues esa disposición se transformaría en el único sustento de lo que se había hecho por decreto en 1992. Sobre ello abundaremos en el informe oral.

El artículo 2° crea una Comisión, la que sobre la base de documentación única racionalice los trámites respectivos, asegure la correcta percepción de la renta fiscal correspondiente y que proponga soluciones para las fuentes de trabajo afectadas.

El artículo 3° propone que en la integración de la mencionada Comisión estén presentes los organismos estatales y corporaciones privadas vinculadas al tema.

El artículo 4° otorga un plazo a efectos que la Comisión se expida.

Pese a que se ha minimizado la función que podría cumplir la mencionada Comisión, sabemos que la conformación de una con idénticos objetivos, fue el antecedente de la puesta en vigencia del Documento Unico de Exportación (DUE), que se aplica desde hace muchos años en el campo de las exportaciones.

Por lo contrario creemos acertado el artículo 2°, al cual le asignamos un rol importante en el quehacer del comercio exterior por la idoneidad de las personas allí citadas.

V -

Existiría una aparente contradicción en lo actuado por el Senado, dicho esto con el mayor de los respetos y aprecio por sus integrantes. Lejos de medrar maliciosamente en ello, al acompañar este proyecto de ley originado en el seno de esa Cámara lo hacemos consustanciados con la misma preocupación ante problemas complejos en donde se ha hecho pertinente la actuación del Poder Legislativo.

Es por ello que proponemos aprobar el presente proyecto de ley, el cual presenta un cuerpo de artículos que intentan contribuir equilibradamente en dar solución a ciertos problemas surgidos en algunos ámbitos de nuestro país, vinculados al comercio exterior.

Sala de la Comisión, 7 de octubre de 1993.

Ruben Martínez Huelmo (Miembro Informante), **Daniel García Pintos, Héctor Lescano, León Lev.**

Alejandro Atchugarry, discorde por los siguientes fundamentos:

Concordando con la mayoría de la Comisión en proponer el rechazo del proyecto de ley que tiene aprobación del Senado. Particularmente han obrado en nuestro ánimo las siguientes consideraciones:

1) Por su carácter retroactivo al 1° de enero de 1992 (inciso segundo del artículo 1°) generaría considerables daños a los usuarios, que tendrían que volver a procesar sus trámites, introduciendo una confusión generalizada en el comercio exterior de la República.

2) Afecta bienes dignos de tutela legal, tales como la certeza jurídica.

3) Genera mayores costos a la sociedad en su conjunto duplicando comisiones y costos.

Intentamos en la Comisión de Hacienda una fórmula de acercamiento en la que el Banco de la República Oriental del Uruguay podía participar en el contralor aunque se mantenía el trámite único y por supuesto un solo pago por gastos y honorarios a los agentes del comercio exterior.

No habiendo obtenido mayorías, creemos que el Cuerpo deberá definir si quiere la duplicación de trámites, costos y honorarios a cargo de toda la sociedad.

Pensamos que la duplicación de cargos a los usuarios no es un buen método para generar o preservar el empleo, por el contrario desde el punto de vista de la sociedad, debilita sus posibilidades de crecimiento.

Alvaro Carbone, discorde por considerar que el proyecto de ley informado no es oportuno en la situación actual y por otros argumentos que expresará en sala.

Comisión de Hacienda

INFORME EN MINORIA

Señores representantes:

El Banco de la República Oriental del Uruguay ha desempeñado un positivo papel en el control de la regularidad legal y reglamentaria de las importaciones, merced a la especialización que ha adquirido en la compleja tarea de codificación y valoración de las mercaderías y en la revisión de toda la documentación habilitante de las operaciones. Todo ello es reconocido por el Poder Ejecutivo y por todos los sectores vinculados con la materia.

El presente proyecto de ley procurará aprovechar toda esa experiencia del Banco de la República Oriental del Uruguay manteniendo su intervención en el trámite previo de autorización del despacho de las mercaderías importadas, proporcionando al mismo tiempo al Poder Ejecutivo los medios para evitar la duplicación de trámites y procedimientos, ahorrando tiempo y gastos en las operaciones de importación.

El artículo 1° reitera el principio de la libertad de importación, vigente desde la ley N° 12.670, de 17 de diciembre de 1959. Lo hace por razones sistemáticas y para borrar toda duda en cuanto a que este proyecto en nada afecta la total vigencia de ese principio. Se simplifica la terminología del artículo 1° de la ley N° 12.670, adoptando la del artículo 49 del Código Aduanero.

El artículo 2°, sin afectar la competencia que las normas vigentes confieren a la Dirección Nacional de Aduanas a la cual se hace expresa referencia, dispone que esa Dirección no autorizará ningún despacho de mercaderías que no haya sido previamente autorizado por el Banco de la República Oriental del Uruguay. Se especifican las operaciones que el banco realizará para otorgar esa autorización y se establece expresamente el deber de otorgarla cuando la importación sea adecuada a las normas legales y reglamentarias, en concordancia con el derecho que asiste al importador conforme al principio de libertad reiterado en el artículo 1°. De tal manera, la autorización requerida para el despacho queda definida, conforme a la doctrina más recibida, como el acto que habilita el ejercicio de un derecho preexistente luego de verificar el cumplimiento de las condiciones requeridas para ello por las normas vigentes. Finalmente, se establecen taxativamente las únicas causales que habilitan al Poder Ejecutivo a excluir por decreto, vale decir con carácter general y abstracto y no para casos determinados, a ciertas categorías de mercaderías de esta exigencia de autorización previa por el Banco de la República Oriental del Uruguay.

El artículo 3° confiere al Poder Ejecutivo la potestad de reglamentar los procedimientos y coordinar la actuación del Banco de la República Oriental del Uruguay y de la Dirección Nacional de Aduanas en el cumplimiento de los trámites previos al despacho de las mercaderías importadas, con la finalidad de unificar los trámites y los criterios aplicados por ambos organismos y lograr el cumplimiento conjunto y simultáneo de las diligencias necesarias, que se ha señalado al principio como uno de los objetivos del proyecto. Los demás principios que se enuncian son propios del procedimiento administrativo en general, y han sido recogidos de las normas reglamentarias que lo regulan a nivel nacional, en particular del decreto 500/991, de 27 de setiembre de 1991; su inclusión en el proyecto obedece obviamente al propósito de darles, en la materia, jerarquía legal. Se trata naturalmente de principios de procedimiento, aplicables en el trámite previo al despacho, que en nada afectan las soluciones de fondo vigentes en cuanto a la verificación aduanera de las importaciones y a las infracciones de la misma naturaleza.

El artículo 4° prevé que cuando existan desacuerdos entre el Banco de la República Oriental del Uruguay y la Dirección Nacional de Aduanas, o entre ambos y el importador, ya sea sobre la procedencia misma de la importación o sobre los requisitos que deben cumplirse o las condiciones en que debe realizarse, será competente para resolver el punto el Ministerio de Economía y Finanzas. Se trata de una atribución de competencia por vía legal, que en nada lesiona la descentralización del Banco conforme al inciso primero del artículo 185 de la Constitución vigente. Se prevé la posibilidad de despachar las mercaderías mientras se cumplen los trámites pertinentes cuando la cuestión no refiera a la procedencia de la importación en sí misma sino a sus requisitos y condiciones, así como soluciones para el importador al cual se le alteran los términos que había previsto para la importación, que se recogen del decreto-ley N° 14.629, de 5 de enero de 1977 de creación del IMADUNI.

El artículo 5° deja a salvo expresamente el régimen vigente en materia de admisión temporaria y "drawback", que no requiere modificación.

El artículo 6° deroga, en cuanto a las importaciones, algunas disposiciones legales que se tornan innecesarias con la sanción de este proyecto de ley o que son incoherentes con sus soluciones.

Sala de la Comisión, 7 de octubre de 1993.

Alberto Couriel (Miembro Informante), **Eber Da Rosa Vázquez.**

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°. - Es libre la importación de toda clase de mercaderías (artículo 49 del decreto-ley N° 15.691, de 7

de diciembre de 1984, Código Aduanero) sin perjuicio de las prohibiciones establecidas o que se establecieron por ley y de la facultad atribuida al Poder Ejecutivo por el literal C) del inciso segundo del artículo 2° de la ley N° 12.670, de 17 de diciembre de 1959.

Art. 2°. - En el ejercicio de las atribuciones que las leyes vigentes le confieren, la Dirección Nacional de Aduanas no autorizará el despacho de ninguna mercadería que no haya sido previamente autorizado por el Banco de la República Oriental del Uruguay. Para ello, el Banco de la República Oriental del Uruguay efectuará la codificación de la mercadería de importación, controlará los valores, origen y procedencia, y toda la documentación habilitante de la operación, pudiendo disponer las inspecciones que entienda necesarias y deberá autorizar toda importación adecuada a las normas legales y reglamentarias vigentes.

Como excepción, el Poder Ejecutivo, por decreto, podrá excluir categorías de mercaderías de la exigencia de autorización previa por el Banco de la República Oriental del Uruguay, solamente cuando su naturaleza, su destino o el carácter transitorio de su ingreso al país lo hagan necesario.

Art. 3°. - El Poder Ejecutivo reglamentará los procedimientos que deberán cumplirse para la autorización de las importaciones y recaudación de los tributos y gravámenes que recaen sobre la importación o se generen en ocasión de la misma y coordinará por vía reglamentaria la actuación del Banco de la República Oriental del Uruguay y de la Dirección Nacional de Aduanas en la materia, aplicando los siguientes principios de procedimiento:

A) Unificación de trámites y criterios, cumplimiento conjunto y simultáneo de las diligencias necesarias por ambos organismos, en cuanto sea posible.

B) Desconcentración funcional y territorial.

C) Economía, celeridad y eficacia.

D) Verdad material y presunción de verdad salvo prueba en contrario.

E) Informalismo en favor del administrado.

F) Flexibilidad, materialidad y ausencia de ritualismos.

Art. 4°. - Si en el cumplimiento conjunto y simultáneo de los trámites unificados -literal A) del artículo 3°- no existiera acuerdo entre el Banco de la República Oriental del Uruguay y la Dirección Nacional de Aduanas, el asunto será elevado al Ministerio de Economía y Finanzas para su resolución. Lo mismo ocurrirá si el importador no aceptara los términos propuestos de común acuerdo por ambos organismos. En tales casos, cuando la cuestión no refiera a la posibilidad de la importación en sí misma sino a sus requisitos y condiciones, podrán despacharse a plaza las mercaderías siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

A) Pago previo del gravamen liquidado sobre el valor declarado.

B) Fianza o depósitos bancarios que garanticen suficientemente la diferencia que pudiere interceder entre el gravamen pagado y el valor mayor de los propuestos por los organismos intervinientes.

Será aplicable asimismo el artículo 11 del decreto-ley N° 14.629, de 5 de enero de 1977.

Art. 5°. - Lo dispuesto por la presente ley no modifica el régimen vigente en materia de admisión temporaria y "drawback", que continuarán rigiéndose por las leyes N° 3.816, de 15 de julio de 1911 y N° 4.268, de 12 de octubre de 1912, los artículos 48, 50, 105 y 106 del Código Aduanero, decreto-ley N° 15.691, de 7 de diciembre de 1984 y sus decretos reglamentarios dictados o a dictarse.

Art. 6°. - Deróganse los artículos 2° y 9° de la ley N° 10.000, de 10 de enero de 1941 y el artículo 5° del decreto-ley N° 14.988, de 7 de enero de 1980, en cuanto refieren a importaciones, así como el inciso quinto del artículo 25 del decreto-ley N° 14.629, de 5 de enero de 1977 en la redacción dada por el artículo 152 de la ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992.

Sala de la Comisión, 7 de octubre de 1993.

Alberto Couriel (Miembro Informante), **Eber Da Rosa Vázquez.**

Comisión de Hacienda

INFORME EN MINORIA

Señores representantes:

Vuestra Asesora, luego de un intenso trabajo, no pudo ponerse de acuerdo en torno a un proyecto tendiente a regular las operaciones de comercio exterior, razón por la cual el plenario, asistirá, quizá con perplejidad, a un debate sobre la base de la inexistencia de un informe en mayoría.

Pese a tener la convicción que los temas de que nos ocupamos no ingresan en la órbita de competencia del Poder Legislativo, ya que pertenecen típicamente a la actividad del Poder Administrador, luego de efectuar una ponderación de las manifestaciones expresadas en nuestra Comisión por los sectores interesados y con experien-

cia en la materia, hemos extraído ciertas conclusiones que trataremos de sintetizar, las que nos han determinado a presentar un proyecto alternativo, guiado más a proponer una solución práctica que a incursionar en la modificación de competencias que los organismos estatales tienen asignadas por la Constitución y la normativa vigente.

Las conclusiones "utsupra" referidas son las siguientes:

1) La casi unanimidad de exponentes destacaron la conveniencia de un Documento Unico de Importación, más allá de las objeciones que algunas delegaciones plantearon respecto del funcionamiento del vigente.

2) Asimismo, se ha coincidido en cuanto a que las tareas concernientes al comercio exterior son típicamente aduaneras y no bancarias.

3) Que, sin perjuicio de ello, y como consecuencia de la evolución histórica que el comercio exterior ha tenido en nuestro país en los últimos cincuenta años, el Banco de la República Oriental del Uruguay ha ejercido tareas de contralor del mismo, habiéndose generado una especialización de una porción de sus funcionarios, cuyo aporte a las tareas se estima, en forma casi unánime, como imprescindible, al menos en el corto plazo.

A partir de estas premisas, se propone una solución práctica, tendiente al fortalecimiento del organismo competente, sin desaprovechar la calificación y experiencia de los funcionarios del Banco de la República Oriental del Uruguay, a los que se les destina temporariamente, y sin mengua de su estatuto laboral, a la Dirección Nacional de Aduanas.

El suscrito es consciente de las dificultades jurídicas y de relacionamiento interinstitucional que la solución conlleva, sin perjuicio de lo cual no ha encontrado una solución más adecuada para encaminar al país hacia la senda que la lógica y los tiempos determinan como deseable: una sola Aduana, un solo documento, una sola base imponible, unidad en la verificación, en la codificación, en la informática y en la estadística.

Si las citadas se consideran premisas ineludibles debemos aplicar nuestro esfuerzo en un camino lógico, mediante la selección de los medios adecuados para la obtención del fin pretendido.

Este informante valora, en tiempos en que parece bastar ponerse en la otra orilla del río de las soluciones instrumentadas, el aporte reflexivo y de seriedad parlamentaria que implica la pretensión de otros proyectos alternativos.

No comulga con ellos, porque a su juicio consolidan con rango legal, una operativa que tuvo su justificación bajo regímenes del comercio exterior totalmente superados y perimidos. Esa pretendida consolidación legal, no es consecuente con los fines por todos compartidos, y su cristalización alejaría definitivamente al Estado del camino del fortalecimiento de los organismos constitucionalmente competentes, al tiempo de emitir señales de aceptación de la innecesaria duplicación de tareas y dando un paso, no deseado por nadie, contrario a la desregulación, capítulo de la necesaria reforma del Estado, en el cual existe una mayor coincidencia de todos los sectores políticos del país.

Sala de la Comisión, 7 de octubre de 1993.

Antonio Morell (Miembro Informante).

CAMARA DE SENADORES

La Cámara de Senadores en sesión de hoy, ha sancionado el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. - Suspéndese la vigencia de la disposición final del artículo 152 de la ley Nº 16.320, de 1º de noviembre de 1992.

Restablécese la plena vigencia de los sistemas y criterios de verificación física, codificación, valoración y control de documentos de las operaciones de comercio exterior que se encontraban en vigor al 1º de enero de 1992, quedando sin efecto, en consecuencia, las normas reglamentarias modificativas dictadas con posterioridad a la fecha referida.

Decláranse en vigor las disposiciones de los artículos 2º y 9º de la ley Nº 10.000, de 10 de enero de 1941, así como el artículo 16 de la ley Nº 12.670, de 17 de diciembre de 1959.

Art. 2º. - Créase una Comisión con el cometido de elaborar un anteproyecto de ley que establezca un nuevo régimen de regulación y control público de las operaciones de comercio exterior que, sobre la base de documentación única racionalice los trámites respectivos, asegure la correcta percepción de la renta fiscal correspondiente y a la vez que proponga soluciones para las fuentes de trabajo afectadas.

Art. 3º. - La Comisión que se crea por el artículo anterior estará integrada por un representante de cada uno de los organismos e instituciones siguientes: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de la República Oriental del Uruguay, Dirección Nacional de Aduanas, Cámara Nacional de Comercio, Cámara de Industrias del Uruguay, Asociación de Despachantes de Aduana y Corporación de Corredores de Cambio, Agentes de Comercio Exterior y del Laboratorio Tecnológico del Uruguay.

La Comisión será presidida por el representante del Ministerio de Economía y Finanzas.

Art. 4º. - La Comisión a que refieren los artículos anteriores deberá expedirse en un plazo de 120 (ciento veinte) días, contado a partir del día de su instalación.

El Ministerio de Economía y Finanzas adoptará las medidas necesarias para la inmediata instalación de la Comisión y le proporcionará los recursos humanos y materiales que requiera para su funcionamiento.

Art. 5º. - Esta ley entrará en vigencia en la fecha de su promulgación por el Poder Ejecutivo.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 26 de julio de 1993.

Gonzalo Aguirre Ramírez
Presidente

Juan Harán Urioste
Secretario"

SEÑOR PRESIDENTE. - Léase el proyecto de ley.

(Se lee:)

-En discusión general.

SEÑOR ASTORI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ASTORI. - Desde ya adelanto que voy a hacer una exposición muy breve, porque el Senado está ante un tema que ha sido profusamente discutido en ambas Cámaras. En primera instancia en el propio Senado cuando se inició el análisis del problema a partir de un proyecto de ley elaborado por integrantes de este Cuerpo y aprobado oportunamente por el Plenario.

En primer lugar, quisiera señalar, para que todos recordemos sus detalles, que la historia de este asunto se inició precisamente con la aprobación en el Senado de un proyecto de ley sobre operaciones de comercio exterior que fue concebido y aprobado en circunstancias muy especiales. Cuando digo circunstancias muy especiales, me refiero, particularmente, a la entrada en vigencia del llamado Documento Unico de Importación, al debate que originó en el país esta introducción novedosa en el control de las operaciones de comercio exterior y junto a esto a las dudas, a las discrepancias y a la necesidad de una mayor discusión. Precisamente, estas fueron las causas que llevaron, reitero, a algunos integrantes del Cuerpo, entre quienes me cuento, a proponer una solución, a mi juicio, en aquel entonces significativa y positiva, que reafirmaba la importancia de la participación de una institución con larga tradición en esta materia como es el Banco de la República. Adicionalmente, se establecía un tiempo para que con todos los sectores involucrados, naturalmente encabezados por el propio gobierno a través del Ministerio de Economía y Finanzas, pudiéramos encontrar una vía que nos permitiera apoyar con solidez la solución más conveniente para el país en este ámbito tan importante como es el del comercio exterior y su control.

La segunda etapa de esta breve historia se abrió y resolvió en la Cámara de Representantes. Como los colegas conocen a esta altura, esta Cámara aprobó otro proyecto de ley, cuyo objetivo central fue el de no concentrar la discusión en el Documento Unico de Importación, que había sido la preocupación desencadenante en el Senado, sino ofrecer una base legal para la intervención del Banco de la República en estas operaciones.

Debe recordarse que este objetivo se justificaba por la existencia del artículo 152 de la Rendición de Cuentas correspondiente al año 1992, que modificaba la situación vigente hasta ese momento y, a nuestro juicio, comprometía claramente la existencia de esa base legal. Legisladores de nuestro propio sector, pero también de otros sectores político-partidarios, llevaron adelante esta iniciativa en la Cámara de Representantes culminando con su aprobación. El proyecto aprobado volvió al Senado y la Comisión de Hacienda lo ha venido considerando en las últimas semanas, naturalmente, con las posibilidades constitucionales de aceptar o rechazar las modificaciones introducidas en la Cámara de Representantes y las consecuencias que desde el punto de vista parlamentario tendría una u otra solución.

Tal como lo hemos señalado en la Comisión, entendemos que hubiéramos preferido el proyecto originalmente aprobado por el Plenario del Senado. Sin embargo, hoy en día se ha planteado claramente una situación distinta a la que llevó a este Cuerpo a discutir y aprobar esta iniciativa. Decimos esto porque, entre otras razones, ha pasado tiempo después de la introducción del llamado Documento Unico de Importación y se han generado cambios administrativos y organizativos en las operaciones de comercio exterior, por lo que entendemos que actualmente debemos concentrar nuestra atención en los objetivos que llevaron a la Cámara de Representantes a aprobar el proyecto de ley que llegó al Senado. Me refiero al propósito de asegurar que la intervención del Banco de la República en el control de las operaciones de comercio exterior se asienta en una base legal.

¿Por qué hemos solicitado la realización de esta sesión extraordinaria? Porque el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes -que hoy entendemos debe ser también aceptado por el Senado y sancionado como ley- no tuvo mayoría, siendo rechazado por los integrantes de la Comisión de Hacienda de este Cuerpo. Consideramos que en este ámbito existe una representatividad de los distintos sectores político-partidarios bastante más amplia que la que hoy caracteriza a dicha Comisión del Senado y, por lo tanto, creemos absolutamente pertinente y legítimo que sea el Cuerpo el que se refiera al proyecto de ley estableciendo su posición sobre él.

Como ya hemos adelantado, deseamos que se acepten las modificaciones introducidas por la Cámara de Representantes por tres fundamentos que sintetizaré a continuación. En primer lugar, en reiteradas oportunidades hemos señalado -no sólo en esta tercera etapa de la historia del proyecto de ley sino desde el

comienzo de su discusión a largo plazo- la necesidad racional de que el Uruguay tenga una única Aduana aceptando la observación de que por razones históricas que todos conocemos, por costumbres y peculiaridades del país, en realidad existía una doble intervención desde este punto de vista en las operaciones de comercio exterior. Dada esta circunstancia, no tenemos ningún reparo en señalar que compartimos la idea de que el Uruguay vaya caminando hacia la Aduana única y que ésta sea asentada en la institución especializada en estas operaciones de control, que es donde debe estar. Sin embargo, somos conscientes de lo expresado por el señor ministro de Economía y Finanzas y el señor director nacional de Aduanas en oportunidad del último tratamiento del proyecto de ley en la Comisión de Hacienda, en el sentido de que se están realizando transformaciones que el Gobierno, y en particular el Poder Ejecutivo, estima relevantes. Compartimos que ese proceso de transformación se está materializando en estos momentos y que existe una doble característica que no podemos olvidar porque, en primer lugar, los resultados de ese proceso de modernización de la Aduana no son aún perceptibles. Aclaro que no estoy haciendo una afirmación crítica sino respetuosa, que tiene que referirse a la necesaria verificación o evidencia empírica que sobre todo proceso de transformación debe existir. En segundo término, a nuestro juicio nadie puede desconocer la importancia, la especialización, la seriedad y la adhesión al interés nacional que la participación del Banco de la República ha tenido históricamente en estas operaciones.

En pocas palabras, señor presidente, no creemos bajo ningún concepto que en las actuales circunstancias sea posible prescindir del papel que ha venido cumpliendo el Banco de la República en estas operaciones. La misma opinión ha sido expresada por el señor ministro de Economía y Finanzas y por el Directorio del Banco de la República, representado por su propio presidente y una autoridad de dicha institución especializada en esta materia, el señor Barbieri, quienes reconocieron -y esto consta en la versión taquigráfica- que la participación del Banco de la República en las actuales circunstancias y durante un período que nadie está en condiciones de precisar, resulta imprescindible.

Por estas razones, estimo que estamos en un tiempo de transición hacia un objetivo de largo plazo que es el de la Aduana única, y partiendo de una situación peculiar en el Uruguay que de algún modo resume lo que ha sido el proceso histórico de intervención en el control de las operaciones de comercio exterior. Reitero que, a nuestro juicio, no hay una definición precisa y rigurosa de la extensión de este período de transición.

Razón de más, señor presidente, para disponer aquellas medidas -y este es nuestro tercer argumento en favor del proyecto que nos ocupa- que otorguen solidez legal a la intervención que, de todas maneras, en beneficio del país, debe seguir teniendo el Banco de la República Oriental del Uruguay.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ASTORI. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA. - Es para informar a mis compañeros del Senado que para esta hora está fijada una reunión de la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR, que contará con la presencia de los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y que fue solicitada en diversas oportunidades por varios legisladores, a efectos de poder analizar la marcha del Tratado de Asunción. En mi condición de presidente de dicha Comisión, tengo mucho interés en concurrir a la reunión. Sin embargo, al mismo tiempo, quisiera expresar algunas cosas referidas al tema que se está tratando en este momento.

Por lo tanto, y por la vía de esta interrupción, quiero dejar constancia de que deberé retirarme de sala. En virtud de ello, desearía que este tema se considere en la sesión de mañana, la que ya está fijada y que cuenta únicamente con tres puntos. De ser ello posible, daría mi posición respecto de este tema que, tal como ha expresado el señor senador Astori, ha sido largamente debatido en la Comisión de Hacienda. También debo decir que no me sorprendió el hecho de que se quisiera considerar el tema en el Plenario, pese a que fue rechazado por la Comisión.

Era lo que quería manifestar.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede proseguir el señor senador Astori.

SEÑOR ASTORI. - Señor presidente: no tengo más remedio que referirme a la cuestión de orden planteada por el señor senador Alonso Tellechea.

Creo que si el Cuerpo lo decide y el señor presidente -en realidad, el Reglamento- avala esa decisión, no tendríamos inconveniente en que se incluyera la discusión y definición de este punto en el orden del día de la sesión extraordinaria que se llevará a cabo en el día de mañana.

En ese sentido, planteo la consulta al señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Presidencia considera que si el Senado así lo decide, no hay inconveniente en levantar ahora la sesión, en virtud de las fundadas razones expuestas por el señor senador Alonso Tellechea e incluir este tema como primer punto del orden del día de la sesión de mañana, en cuyo caso la discusión general continuaría en esa oportunidad.

SEÑOR MILLOR. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ASTORI. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR MILLOR. - Mi intervención también se refiere al hecho de pasar el punto que estamos tratando para la sesión del día de mañana o bien fijar un cuarto intermedio, dado que somos varios los miembros del Cuerpo que integramos la Comisión a que se ha hecho referencia y que queremos concurrir a ella.

Por esa razón, me parecen muy atinadas las sugerencias de pasar a cuarto intermedio y de incluir este tema como primer punto del orden del día de la sesión de mañana.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede proseguir el señor senador Astori.

SEÑOR ASTORI. - Como ya adelanté, vamos a acompañar la propuesta de incluir este tema como primer punto del orden del día de la sesión del día de mañana.

Si bien voy a interrumpir en este momento mi exposición, aspiraría a complementarla, si el señor presidente está de acuerdo, en el día de mañana, cuando se inicie la sesión. Digo esto porque pienso que deberíamos levantar ya la sesión, dada la hora de comienzo de la Comisión a que hizo alusión el señor senador Alonso Tellechea, reiterando que desearía completar mi exposición cuando retomemos el tema.

SEÑOR RICALDONI. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR PRESIDENTE. - Señor senador: se trata de una cuestión de orden que no admite discusión.

Se va a votar la moción de orden presentada.

(Se vota:)

-18 en 18. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

5) SE LEVANTA LA SESION

SEÑOR PRESIDENTE. - El asunto que se estaba tratando será incluido como primer punto del orden del día de la sesión de mañana.

Se levanta la sesión.

(Así se hace, a la hora 17 y 30 minutos, presidiendo el doctor **Aguirre Ramírez** y estando presentes los señores senadores **Ache, Alonso Tellechea, Arana, Astori, Batalla, Bouzas, Bruera, Cassina, Gamarra, Gargano, Grenno, Irurtia, Millor, Pereyra, Pérez, Ricaldoni y Zumarán).**

Dr. GONZALO AGUIRRE RAMIREZ
Presidente

Dr. Juan Harán Urioste
Dn. Mario Farachio
Secretarios

Sra. Alba E. Rubio Cuadrado
Directora General del Cuerpo de Taquígrafos

Corrección y Control de la Impresión
División Publicaciones del Senado

Dep. Legal Nº 205.147/94